

### Urbanisierung

Fokdal, Josefine; Herrle, Peter

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

#### **Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:**

Fokdal, J., & Herrle, P. (2018). Urbanisierung. In *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung* (S. 2739-2753). Hannover: Verlag der ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-55992607>

#### **Nutzungsbedingungen:**

Dieser Text wird unter einer CC BY-ND Lizenz (Namensnennung-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.de>

#### **Terms of use:**

This document is made available under a CC BY-ND Licence (Attribution-NoDerivatives). For more Information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0>

Peter Herrle, Josefine Fokdal

## **Urbanisierung**

S. 2739 bis 2753

URN: urn:nbn:de:0156-55992607



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):  
**Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung**

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

# Urbanisierung

## Gliederung

- 1 Definitionen und Begriffe
- 2 Merkmale
- 3 Ursachen der Urbanisierung
- 4 Große Stadtformationen
- 5 Heterogenität aktueller Urbanisierungsprozesse
- 6 Herausforderungen für Planung und Politik

Literatur

Unter Urbanisierung werden komplexe und irreversible Prozesse des gesellschaftlichen Wandels verstanden, die im Wachstum städtischer Siedlungs- und Wirtschaftsformen und in großen Agglomerationen ihren Ausdruck finden. Urbanisierung gilt als Motor der wirtschaftlichen Entwicklung, gleichzeitig wird sie oft von einer Polarisierung der Einkommensverhältnisse begleitet.

## 1 Definitionen und Begriffe

---

Der Begriff *Urbanisierung* fasst ein komplexes Bündel von Prozessen des gesellschaftlichen Wandels zusammen, das sich unter anderem in der Veränderung der Siedlungsform und -struktur (▷ *Siedlung/Siedlungsstruktur*) sowie der Verteilung der Bevölkerung im Raum ausprägt. Der Begriff *Urbanisierung* hat den im deutschen Sprachraum immer noch gebräuchlichen Begriff *Verstädterung* weitgehend abgelöst.

Urbanisierungsprozesse als gesellschaftliche Veränderungsprozesse, die zur Konzentration von Menschen in städtischen Siedlungen führen, hat es seit der Entstehung der frühen Stadtkulturen gegeben. Ihr Ergebnis ist je nach zeitlichem und regionalem Kontext und Erkenntnisinteresse z. B. als „Zeremonialzentrum“ (Wheatley 1971), „orientalische Stadt“ (Lapidus 1969), „Kolonialstadt“ (King 1976) oder „Bürgerstadt“ (Weber 1921) beschrieben worden. Aber erst mit der Industrialisierung ausgehend vom Europa des 19. Jahrhunderts begann der Prozess, der im engeren Sinne mit Urbanisierung gleichgesetzt wird. Dieser Prozess war gekennzeichnet durch das Aufkommen neuer Produktions- und Transporttechnologien (economies of scale), einem Wandel der Familienstruktur von der Großfamilie zur Kleinfamilie, dem Übergang der wirtschaftlichen Grundlage von der ▷ *Landwirtschaft* zu nicht landwirtschaftlicher Produktion und einer massiven Zuwanderung in die Städte. In unterschiedlicher Geschwindigkeit und Intensität entwickelte sich dieser Prozess in Europa und Nordamerika im 19. und 20. Jahrhundert.

Schließlich vollzog sich ein weiterer Schub der Urbanisierung etwa seit Mitte des 20. Jahrhunderts, der auf unterschiedliche Weise alle Länder der nördlichen und südlichen Hemisphäre erfasste und weiterhin anhält. Er ist geprägt durch Tendenzen des globalen Wandels in der Produktion, der Ökonomien, der Kommunikationsnetze, der Wertesysteme und urbanen ▷ *Lebensstile* und schließlich der räumlichen Erscheinungsformen.

Schwerpunkt der Darstellung ist der letztgenannte Prozess, da er die heterogene Struktur der zeitgenössischen Urbanisierung in besonderem Maße prägt.

Urbanisierung gilt allgemein als Motor der wirtschaftlichen Entwicklung eines Landes oder einer ▷ *Region*, gleichzeitig wird sie jedoch in vielen Ländern von einer Polarisierung der Einkommensverhältnisse, sozialer Exklusion (▷ *Segregation*; ▷ *Gentrifizierung*) und der Entstehung von Slums und informellen Siedlungen begleitet.

Wesentliche Aspekte der Urbanisierung sind neben der Größe und ▷ *Dichte* der Siedlungsformen der tief greifende Wandel der Wirtschafts- und Sozialstruktur (▷ *Sozialer Wandel*) sowie die kontextabhängige Vielfalt der Erscheinungsformen.

## 2 Merkmale

---

Als Aspekt des gesellschaftlichen Wandels lässt sich Urbanisierung nicht auf physische oder demografische Phänomene einengen, sie beinhaltet auch die Veränderung der Lebens- und Wirtschaftsformen, der Sozialstruktur, der Umweltbedingungen und die Herausbildung urbaner Lebensstile. Als zentraler Faktor wird im Allgemeinen die Verlagerung der wirtschaftlichen Grundlage von der Landwirtschaft auf Produktion und ▷ *Dienstleistungen* angesehen.

Ungeachtet dieser weit gefassten Bedeutung von Urbanisierungsvorgängen werden im Interesse internationaler Vergleichbarkeit überwiegend demografische Indikatoren verwendet: der Urbanisierungsgrad und die Urbanisierungsrate. Grundlage ist eine vereinfachende Klassifikation von *städtisch* bzw. *ländlich*. Die meisten Länder verwenden als Schwellenwerte die Einwohnerzahl bzw. -dichte und/oder administrative Kriterien (Sitz einer Gebietsverwaltung) als Kriterium. Das Spektrum der unteren Grenzwerte für die Klassifikation als *urban* ist dabei sehr weit. Nur ein relativ kleiner Teil der Länder kombiniert ökonomische Merkmale (Anteil der nicht landwirtschaftlichen Arbeitsplätze) mit Kriterien der Versorgung mit  $\triangleright$  *Infrastruktur* (Straßen, Wasserversorgung, Elektrizität, Abwassersysteme) (UN-Habitat 2007).

### 2.1 Wachstum der städtischen Bevölkerung

Die Urbanisierungsrate, häufig auch als Stadtwachstum bezeichnet, gibt das Wachstum der städtischen Bevölkerung eines bestimmten Raumes (Land, Region, Welt) bezogen auf einen bestimmten Zeitraum an (häufig ein Jahr). Die Wachstumsrate der städtischen Bevölkerung ist deshalb von besonderer Bedeutung für Politik und  $\triangleright$  *Planung*, weil sie einen Hinweis auf die Dynamik der gesellschaftlichen und mithin auch der räumlichen Veränderungsprozesse gibt.

Das Wachstum der städtischen Bevölkerung und damit die Dynamik der Urbanisierung sind regional und über Epochen hinweg äußerst unterschiedlich. Während das jährliche Wachstum der städtischen Bevölkerung zwischen 1950 und 1955 global noch durchschnittlich ca. 3,1 % betrug, liegt es heute (2010 bis 2015) bei 2,1 % (UN DESA 2012: 166 ff.). In Entwicklungsländern (less developed regions) ist dieser Wert jedoch mit 2,65 % und in least developed regions mit 3,7 % (UN DESA 2012: 167) höher. Zudem unterscheiden sich die wirtschaftlichen Voraussetzungen enorm.

### 2.2 Urbanisierungsgrad

Der Urbanisierungsgrad bezeichnet das Verhältnis zwischen der in Städten lebenden Bevölkerung und der Gesamtbevölkerung in einem bestimmten Raum (Land, Region, Welt). Um eine Vergleichbarkeit des Urbanisierungsgrads verschiedener Länder und Regionen zu erreichen, wäre eine einheitliche Definition für die Kategorie  $\triangleright$  *Stadt* oder den Begriff *städtisch* wünschenswert. Eine solche Definition gibt es allerdings trotz der Bemühungen internationaler Organisationen nicht. In unterschiedlicher Weise fließen in die jeweiligen Kriterien der Länder zur Mindestgröße einer Siedlung die Anteile der nicht landwirtschaftlichen Arbeitsplätze, der städtischen Infrastruktur und andere ein. Trotz dieser Einschränkungen ist der Urbanisierungsgrad der weltweit meistbenutzte Indikator für Phänomene der Urbanisierung. Eine scharfe Abgrenzung zwischen ländlichen Siedlungen und Städten wird heute zunehmend als nicht möglich betrachtet.

### 2.3 Dichte

Die Dichte einer Siedlung ist als alleiniges Abgrenzungskriterium nur bedingt geeignet, um Urbanisierungsprozesse zu beschreiben. Ländliche Gebiete in Bangladesch weisen z. B. die gleiche oder eine höhere Bevölkerungsdichte auf als die weit ins Umland ausgreifenden Städte Nordamerikas. Die Siedlungsdichten in Slums asiatischer Städte liegen bei zweigeschossiger Bauweise bei bis zu 2.000 Einwohnern pro Hektar, in dicht bebauten Städten Europas ( $\triangleright$  *Europäische Stadt*) mit fünf Geschossen hingegen bei 700 Einwohnern pro Hektar.

## 2.4 Entwicklungstendenzen

Der Urbanisierungsgrad lag vor dem 18. Jahrhundert weltweit bei unter 3 %. Um 1900 stieg dieser Wert im Zuge der Industrialisierung und des damit verbundenen Anwachsens der Städte auf 14 % an und erreichte 1950 29 % (UN DESA 2012: 4). Es wird davon ausgegangen, dass 2008 die 50-Prozent-Schwelle überschritten wurde.

Der globale Urbanisierungstrend wird sich auch in der Zukunft fortsetzen, z. B. im Jahr 2050 auf einen Wert von 67 % (UN DESA 2012: 4). Vor allem in Entwicklungsländern (less developed countries/regions) wird die Stadtbevölkerung zwischen 2000 und 2050 um drastische 3,2 % zunehmen (s. Tab. 1) und ihr Anteil von 24 % (2000) auf 50 % (2050) steigen (UN DESA 2012). Dabei werden von insgesamt weiteren 3,4 Milliarden Menschen, die von 2000 bis 2050 Stadtbewohner werden, ca. 3,2 Milliarden in Städten der armen Regionen der Erde hinzukommen (UN DESA 2012). Der größte Teil von ihnen wird nach den gegenwärtigen Trends in Slums leben.

Die Zahlen in Tabelle 1 zeigen, dass Urbanisierung vor allem in Entwicklungsländern stattfindet und dort zu einer weiteren Zunahme armer Stadtbevölkerung führt.

**Tabelle 1: Urbanisierungstrends**

<b>Merkmal</b>	<b>2000</b>	<b>2015</b>	<b>2050</b>	<b>Zuwachs 2000–2050</b>
städt. Bev. Welt* in Mrd.	2,9	3,9	6,2	3,4
Urbanisierungsgrad in %	46,7	53,9	67,2	
städt. Bev. less developed regions* in Mrd.	2,0	2,9	5,1	3,2
Urbanisierungsgrad in %	40,1	48,7	64,1	
Slumbevölkerung** in Mrd.	0,92 [2001]	1,3		
in % der Stadtbevölkerung	31	33		

**Quelle:** Eigene Zusammenstellung auf Grundlage von \*UN DESA 2012: 136 ff.;

**\*\*UN-Habitat 2001**

Die nachfolgende Tabelle zeigt, dass die weltweit größte Wachstumsdynamik in Städten mit weniger als fünf Millionen Einwohnern erfolgt und mit 24,3 % im Jahr 2025 in Städten mit 500.000 bis eine Million Einwohner (UN DESA 2012: 9). In den less developed regions liegt das stärkste Wachstum jedoch in Städten mit einer Million bis fünf Millionen Einwohner bzw. in Megastädten (UN DESA 2014: 79).

Tabelle 2: Urbanisierungstrends nach Stadtgrößen

Stadtgröße	2000	2014	Zuwachs 2000–2014
< 0,5 Mio.	1,5 Mrd.**	1,9 Mrd.*	400 Mio.
0,5-1 Mio.*	291**	363*	72 Mio.
1-5 Mio.*	659**	827*	168 Mio.
5-10 Mio.*	167**	301*	133 Mio.
> 10 Mio.*	251**	453*	202 Mio.

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Grundlage von \*UN DESA 2014: 79;

\*\*UN DESA 2004: 85

### 3 Ursachen der Urbanisierung

Das Anwachsen der städtischen Bevölkerung wird in der Regel auf folgende Ursachen zurückgeführt:

- 1) Natürliche Bevölkerungsentwicklung: In den nächsten 30 Jahren wird die städtische Bevölkerung der Erde um mehr als zwei Milliarden anwachsen. Ein in den einzelnen Regionen der Erde sehr unterschiedlicher Teil des Wachstums wird dabei auf die natürliche Bevölkerungsentwicklung zurückgeführt. Dabei spielen verbesserte hygienische Bedingungen insbesondere für die ärmere Stadtbevölkerung und politische Rahmenbedingungen eine wichtige Rolle.
- 2) Migration: Die Land-Stadt-Wanderung stellt vor allem in dynamisch wachsenden Städten den größeren Wachstumsfaktor dar. Hintergrund der *Migration* sind die vergleichsweise besseren Lebensbedingungen in der Stadt, die Möglichkeiten, ein monetäres Einkommen zu erwirtschaften, teilweise auch der Statuswert des Lebens in der Stadt („Pull“-Faktoren). In der Regel sind die Migranten die mobilsten, flexibelsten und am besten ausgebildeten Dorfbewohner. Instabile politische Systeme (z. B. in Ländern südlich der Sahara), Kriegszustände, Hungersnöte und Naturkatastrophen sind ebenso wesentliche Ursachen für die Migration in die Städte („Push“-Faktoren). Heute wird die Land-Stadt-Wanderung differenziert in permanente vs. temporäre Migration, in zirkuläre Migration und Wanderungsbewegungen zwischen Städten verschiedener Größenklassen.
- 3) Politisch-administrative Umwidmung von ländlichen Gebieten: In vielen Ländern geht das Anwachsen der städtischen Bevölkerung auch auf das territoriale Wachstum von Städten zurück. Eine exakte Erfassung der urbanisierten Räume ist schwierig, weil Daten auf der Grundlage nationaler gebietsbezogener Statistiken ermittelt werden. Diese können auch ländlich

## Urbanisierung

geprägte Gebiete beinhalten. Umgekehrt umfasst der urbanisierte Raum zuweilen mehrere autonome oder teilautonome Verwaltungseinheiten, die in einer *Metropolregion* zusammengefasst sind (z. B. Metro-Manila).

- 4) Globale Faktoren: Neben lokalen Dynamiken ist heute vor allem auch die Integration in regionale Wirtschaftsräume und die globale Vernetzung von Produktions- und Dienstleistungsstandorten für Urbanisierungsprozesse von entscheidender Bedeutung (*Globalisierung*). Aus diesem Grund schlagen globale oder regionale Wirtschaftskrisen und/oder politische Veränderungen in besonderem Maße auf lokale Urbanisierungstrends durch.

## 4 Große Stadtformationen

---

Zeitgenössische Urbanisierungsprozesse bringen u. a. Stadtformationen hervor, die hinsichtlich ihrer Größenordnung und Komplexität mit Städten aus früheren Phasen der Urbanisierung nicht vergleichbar sind. Wegen ihrer Bedeutung und planerischen Herausforderung werden drei dieser Urbanisierungsformen im Folgenden genannt.

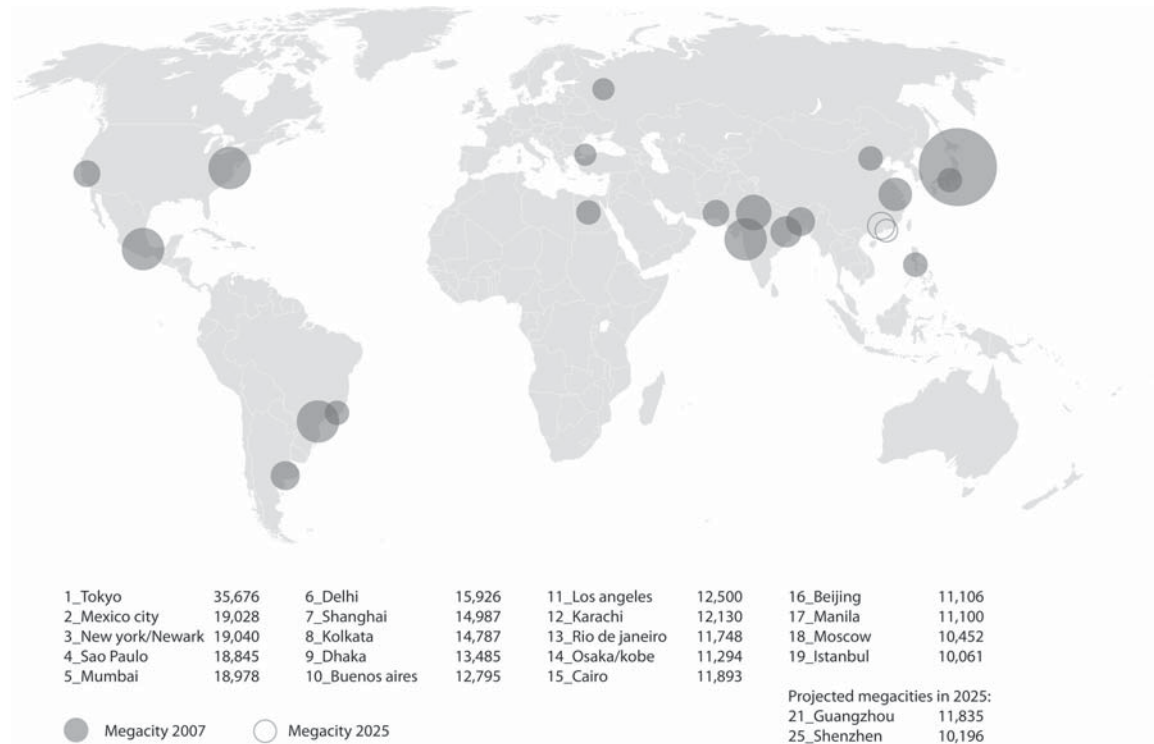
### 4.1 Megastädte

Das Größenkriterium für Megastädte wurde im Laufe der letzten Jahre von fünf Millionen Einwohner auf zehn Millionen Einwohner modifiziert (vgl. Kraas/Mertins 2008: 4). Sie haben vielfach eine monozentrische Struktur (z. B. London oder Mumbai), andere sind polyzentrisch (*Polyzentralität*) organisiert (z. B. Tokio, das aus 23 autonomen Distrikten besteht). Im Zusammenhang von Megastädten wird oft auch der Begriff *Metropole* oder *Metropolitane Gebiete* verwendet (*Metropole / Global City*).

Die Entwicklung der letzten Jahrzehnte zeigt eine deutliche geographische Verschiebung des Auftretens großer Agglomerationen (über fünf Millionen) von Europa und Nordamerika nach Asien (*Agglomeration, Agglomerationsraum*). Die Abbildung 1 gibt einen Überblick über die globale Verteilung von Megastädten. Die Statistik der Vereinten Nationen nennt für 2014 insgesamt 30 Megastädte mit über 20 Millionen Einwohnern, von denen 17 in Asien, zwei in Afrika, drei in Südamerika, drei in Europa und drei in Nordamerika liegen. Megastädte zeigen ein hohes Maß an wirtschaftlicher Verflechtung und funktionaler Vielfalt, die durch das Kriterium der Größe nicht oder nur indirekt erfasst werden. Typisch sind teilweise halb ländliche peri-urbane, sich weit ins Umland erstreckende Siedlungsbereiche. Vereinzelt ist der urbanisierte Raum auch administrativ als Metropolregion zusammengefasst.



Abbildung 1: Karte mit der Verteilung von Megastädten



Quelle: UN-Habitat 2008: 6

## 4.2 Globalstädte (Global Cities)

Global Cities sind städtische Agglomerationen, die durch ihre Einbettung in globale Märkte und Netzwerke (► *Netzwerke, soziale und organisatorische*) eine überregionale Bedeutung haben. Überwiegend wird in der Literatur dabei auf globale Finanzmärkte und unternehmensorientierte Dienstleister Bezug genommen. Als Knotenpunkte in globalen Dienstleistungsnetzwerken stehen vor allem globale Funktionen im Vordergrund, dabei können sie jedoch auch für die lokale Wirtschaft eine Brückenfunktion wahrnehmen. Typisch für Global Cities ist die Trennung von Headquarter- und Produktionsstandorten sowie die Tendenz zur Verinselung einzelner Lebenswelten ihrer Bewohner: Während die Beschäftigten in international agierenden Firmen sich in Gated Communities zurückziehen, sorgt ein lokaler Niedriglohnsektor für die einfachen Dienstleistungen (Sassen 2001).

## 4.3 Mega-urbane Regionen

In manchen Ländern haben sich aufgrund der nationalen Politik und der besonderen historischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen große teilurbanisierte Regionen gebildet, welche die Größe einzelner Megacities weit übersteigen und eine deutlich überregionale oder globale Bedeutung haben. Typischerweise umfassen derartige Stadtregionen (► *Stadtregion*) mehrere urbane

## Urbanisierung

Knotenpunkte und überschreiten administrative Grenzen. Sie werden als mega-urbane Regionen bezeichnet, weil sie sich den bisher geläufigen Kriterien der Abgrenzung von Stadt und Land entziehen und Formen der internen Differenzierung und Funktionsteilung aufweisen, die weder städtischen noch ländlichen Systemen zugeordnet werden können (► *Stadt-Umland-Beziehungen*). Je nach Kontext werden sie unter Bezeichnungen wie „Desakota“ (McGee 1991), „Mega-urban landscape“ (Herrle/Fokdal/Ipsen 2014), „Planetary Urbanism“ (Brenner 2013) oder „Metapolis“ (Ascher 1995) diskutiert.

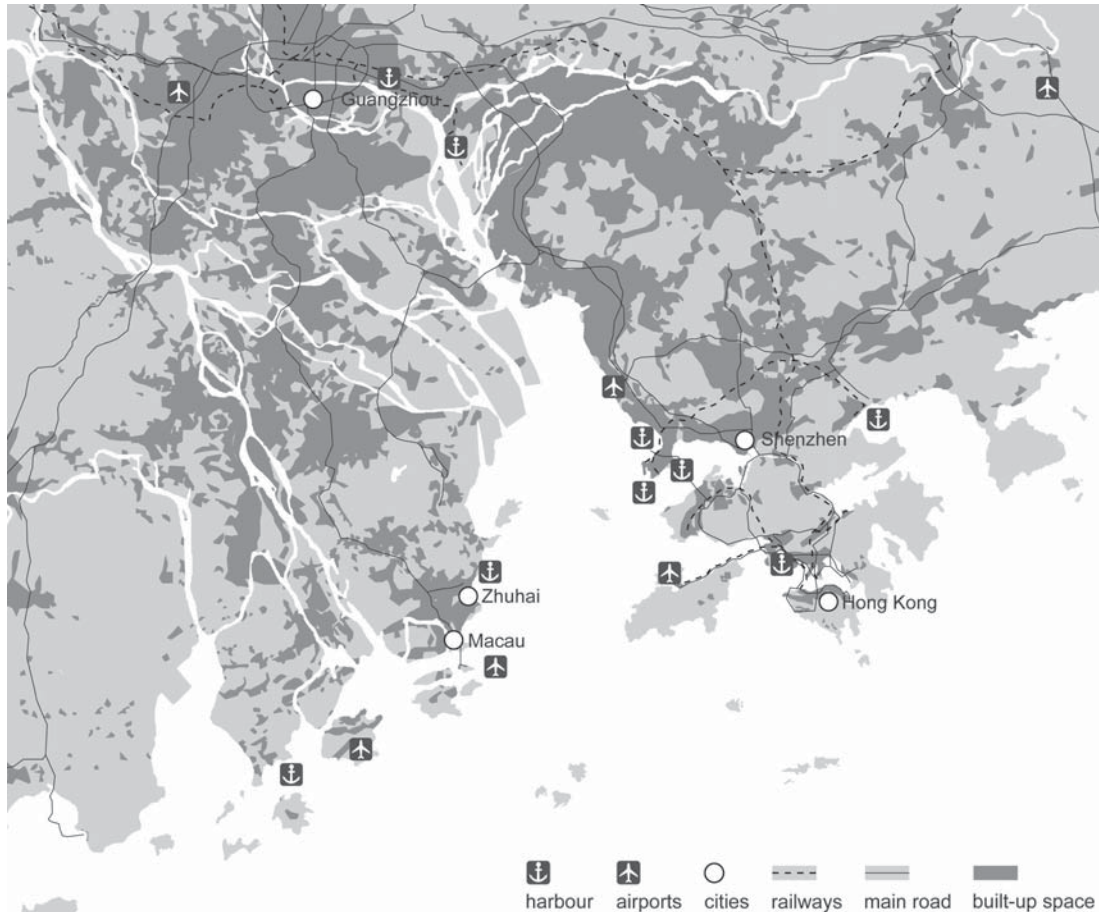
Ein typischer Raum dieser Art ist das in den Abbildungen 2 und 3 dargestellte ca. 120 Millionen Einwohner umfassende Perlflossdelta in Südchina (vgl. z. B. Herrle/Fokdal/Ipsen 2014), das in einem Patchwork von ländlichen und städtischen Gebieten großflächig urbanisiert ist, in dem auch Städte vom Typus der hoch verdichteten Städte als polyzentral verteilte Kerne integriert sind. Die Dynamik wird gespeist durch die räumliche Nähe zu Hongkong, durch Investitionen aus der ganzen Welt und einen Migrantenstrom aus dem gesamten Süden Chinas.

**Abbildung 2: Bebaute Fläche im Perlflossdelta in Südchina im Jahr 2000**



Quelle: Herrle/Fokdal/Ipsen 2014: 22 auf Grundlage von Survey and Mapping Office (2000/2007), Lands Department, Hong Kong

Abbildung 3: Bebaute Fläche im Perlflossdelta in Südchina im Jahr 2007



Quelle: Herrle/Fokdal/Ipsen 2014: 23 auf Grundlage von Survey and Mapping Office (2000/2007), Lands Department, Hong Kong

## 5 Heterogenität aktueller Urbanisierungsprozesse

Die gegenwärtige Urbanisierungswelle bringt keinen einheitlichen Stadttypus hervor, sondern führt nicht nur global, sondern auch innerhalb einzelner Regionen und Länder zu überaus unterschiedlichen Stadtformationen. Einige Beispiele sollen die Heterogenität verdeutlichen:

- a) Stabile politische Verhältnisse, Anschluss an nationale und globale Märkte im Zusammenhang mit einer signifikanten Wirtschaftsentwicklung und einer proaktiven Urbanisierungspolitik bildeten die Basis für die Entstehung großer mega-urbaner Räume mit bis zu 120 Millionen Einwohnern, z.B. das Perlflossdelta in Südchina (s. Abb. 2 und Abb. 3) oder der Yogyakarta-Korridor auf Java, die sich einer eindeutigen Klassifikation als *städtisch* oder *ländlich* entziehen.

## Urbanisierung

- b) Städte in Krisenregionen, wie z. B. in Afrika südlich der Sahara, wachsen durch kriegsbedingte Migration, ohne dass durch eine wachsende Wirtschaft neue Arbeitsplätze mit sicheren Einkommen entstehen. Daraus ergibt sich eine Tendenz zur Verschärfung bestehender sozialer Disparitäten und – damit in Zusammenhang stehend – von Konflikten in städtischen Gebieten. Zerfallende traditionelle Unterstützungsnetzwerke, verarmende Haushalte und ein sinkendes Selbsthilfepotenzial führen zu einem Verlust an sozialer Sicherheit.
- c) In einigen Ländern Lateinamerikas, wie z. B. in Brasilien, ist trotz starker Integration in den Weltmarkt die wirtschaftliche Dynamik gering, während die Einkommensdisparitäten extrem sind. Dies führt zur Exklusion informeller Siedler von Versorgungssystemen und zur Abdrängung der armen Bevölkerung in stigmatisierte Quartiere. Ein vergleichsweise hoher Urbanisierungsgrad, der mit über 70% den Werten in den alten Industrieländern gleicht, lässt die Städte langsamer und vor allem an den Peripherien durch informelle Siedlungen wachsen. Trotz einer hoch politisierten *► Zivilgesellschaft* sind die lokalen Verwaltungen ineffizient. Es fehlt an der Umsetzung rechtsstaatlicher Prinzipien auf der kommunalen Ebene (z. B. Bodenbesitzrechte und gerechte Besteuerung).
- d) Für Urbanisierungsprozesse in Nordamerika typisch ist die Dualisierung in eine meist hoch verdichtete, sozial heterogene Downtown einerseits und weit ins Umland wachsende Peripherien mit niedriger Dichte andererseits. In europäischen Ländern, teilweise auch in den Transformationsländern Osteuropas, zeigen sich als Folge des demografischen Wandels und politischer Veränderungen auch schrumpfende Städte (Oswalt/Rieniets 2006; *► Demografischer Wandel*; *► Schrumpfung*).

## 6 Herausforderungen für Planung und Politik

---

Die skizzierten Tendenzen stellen Planung und Politik vor komplexe Aufgaben. Einige dieser Herausforderungen werden nachfolgend genannt.

### 6.1 Stadtplanung und Stadtmanagement

Größenordnung und Komplexität der Prozesse der zeitgenössischen Urbanisierung steht in vielen Ländern ein deutlicher Mangel an Steuerungskapazität gegenüber. In Ländern mit großer Urbanisierungsdynamik hat sich gezeigt, dass die bekannten Instrumente der räumlichen Planung von Master Plans über die bei uns bekannten Flächennutzungs- und Bebauungspläne bis zu strategic spatial plans und layout plans mit der Dynamik und den Folgen des Stadtwachstums kaum Schritt halten können (*► Flächennutzungsplan*; *► Bebauungsplan*). UN-Habitat konstatiert eine Lücke zwischen „veralteten Planungsinstrumenten“ und den Anforderungen des 21. Jahrhunderts (UN-Habitat 2009: 11). Häufig werden Pläne durch die Dynamik informeller Prozesse überholt und ihre Durchsetzung von Partikularinteressen umgangen. Das Problem liegt dabei weniger in der Konsistenz der Pläne als vielmehr in einem Mangel an Durchsetzungsfähigkeit und Realitätsbezug. Viele Pläne scheitern an der Unübersichtlichkeit der Akteurslandschaft, der schwindenden Legitimation des Staates und der damit verbundenen Informalität räumlicher Entwicklung. Insbesondere in armen Ländern besteht kaum eine Möglichkeit zur Kontrolle bzw. Steuerung informeller Siedlungstätigkeit.

Daher spielen heute in den meisten Metropolen > *Strategische Planung* und Stakeholder-Konzepte mit einem Schwerpunkt auf konsensbildenden Aushandlungsprozessen unter Einbeziehung privater Investoren und der Zivilbevölkerung eine entscheidende Rolle bei der Steuerung. Dies entspricht einer Hinwendung zu Governance- und Management-Ansätzen und Konzepten der Co-production, d. h. der Anerkennung von Akteuren als gleichberechtigte Partner im Entwicklungsprozess (vgl. UN-Habitat 2009: 72 ff.). Abhängig von der Skalierung wird Planung auch als Allokation von Makroinfrastruktur – die ihrerseits Entwicklung induziert – oder als Aktionsplanung auf der Nachbarschaftsebene – in Zusammenarbeit mit den Bewohnern und Bewohnerinnen – betrieben (> *Bürgerbeteiligung*).

## 6.2 Informalität

Der Begriff *Informalität* wurde in Studien des International Labor Office (ILO) zunächst im Zusammenhang mit der Erfassung lokaler Ökonomien entwickelt, später auf andere Bereiche gesellschaftlicher und städtischer Entwicklung übertragen. Informalität in der > *Stadtentwicklung* bedeutet zunächst die nicht durch staatliche Institutionen regulierte Siedlungsentwicklung (> *Informelle Planung*). Sie ist häufig mit der Besetzung von privatem oder öffentlichem Boden verbunden und wird auf das Versagen staatlicher bzw. städtischer Systeme zurückgeführt, alle Bevölkerungsgruppen mit Boden, Infrastruktur (Wasser, Abwasser, Straßen), sozialen Dienstleistungen, Sicherheit etc. zu versorgen. Hinzu kommt in vielen Ländern ein gravierender Mangel an Kontrollkapazität, der aus Defiziten lokaler > *Governance* und einem Mangel an Ressourcen resultiert. Der Übergang zwischen formeller und informeller Siedlungstätigkeit ist fließend: Häufig gelten Quittungen für die Bezahlung von Strom- und Wasserrechnungen als Legitimation. In vielen Städten waren informelle Siedlungen auf den offiziellen Stadtplänen zunächst nicht existent, obwohl sie einen großen Teil der urbanisierten Fläche belegen. „Geplante“ und teilweise mit der Stadtverwaltung abgesprochene „Invasionen“ an den Rändern von großen Städten sind in manchen Ländern Lateinamerikas typisch. Sie entwickelten sich rasch zu eigenständigen Städten mit mehr als einer Million Einwohnern, die nach Jahrzehnten der Duldung als selbstständige lokale politische Einheiten legalisiert wurden.

Informelle Siedlungsentwicklung ist nicht auf die Bautätigkeit der städtischen armen Bevölkerung beschränkt. Entlang der Ausfallstraßen der großen Metropolen in Asien und an ihren Peripherien entstehen ungeplant Industriebetriebe und Wohnsiedlungen für die Mittelschicht, die auf eine Ex-post-Legalisierung spekulieren. Dieser systematisch von Entwicklern betriebene Prozess bedient eine durch die Märkte benachteiligte Mittelschicht-Klientel. In Indien wird er als *illegal land subdivision* (Risbud 2005: 160) bezeichnet und ist für die großräumige Umnutzung landwirtschaftlicher Flächen in Bauland verantwortlich.

Informelle Ökonomien stellen einen weiteren wichtigen Aspekt der Informalität dar. In Entwicklungsländern finden sich hier bis zu zwei Drittel aller Arbeitsplätze (UN-Habitat 2007: 9).

In der neueren Literatur wird der Begriff der Informalität auf andere Bereiche des unregulierten gesellschaftlichen und privaten Lebens ausgedehnt (AlSayyad 2004; McFarlane/Waibel 2012; Herrle/Fokdal 2011).



### 6.3 Slums

Als Slums werden in Dokumenten der Weltbank und der Vereinten Nationen infrastrukturell unterversorgte innerstädtische Gebiete bezeichnet, die von armen Familien bewohnt werden, deren Häuser aus temporären Materialien errichtet sind oder sich in desolatem Zustand befinden. Ihr Anteil wird für Afrika südlich der Sahara auf über 70 % geschätzt, in Asien sind es zwischen 30 % und 40 % (UN-Habitat 2010). Nicht alle Slums sind informell oder illegal. Die Bodennutzung ist auch in Slums durch Verträge und Absprachen hoch kommerzialisiert und durch Macht- und Ausbeutungsstrukturen geprägt. Der Begriff *Slum* ist einerseits gängiger Terminus, andererseits wurde er wegen der negativen Konnotation kritisiert (z. B. Gilbert 2007) und durch den Begriff *Informelle Siedlung* ersetzt.

In den meisten Ländern werden für Siedlungen mit schlechten Lebens- und Wohnbedingungen lokale Bezeichnungen verwendet (z. B. *bidonvilles*, *favelas* etc.), die je nach Kontext eine eigene Konnotation haben. Eine Extremform stellen *pavement dwellers* z. B. in Indien dar, die ohne Zugang zu technischer Infrastruktur teilweise seit Jahrzehnten in einfachsten temporären Behausungen auf den Straßen leben.

Bereits mit der ersten Habitat-Konferenz 1976 vollzog sich ein Wandel in der Wahrnehmung, indem Slums nicht mehr nur als Problem, sondern auch als eine aus dem gesellschaftlichen Kontext entstammende Lösung für die Wohnprobleme armer Zuwanderer betrachtet wurden (vgl. Huchzermeyer 2011). Nicht nur die schiere Größe dieser Gebiete macht sie zu einem entwicklungsrelevanten Faktor der Urbanisierung, sondern auch ihre Funktion als Wohn- und Arbeitsort von armen Familien ohne formelle Einkommen, die eine Mittelschicht und innerstädtische Firmen mit billigen Waren und Dienstleistungen versorgen.

Inzwischen wurde eine Vielzahl wirksamer Strategien zur Verbesserung der Lebensbedingungen in diesen Gebieten entwickelt, die zunehmend eine intensive *Beteiligung* der Bewohnerinnen und Bewohner in allen Planungsphasen vorsehen.

Das Spektrum staatlicher Maßnahmen reicht von Vertreibung mit ersatzloser Zerstörung der Behausungen über die Duldung, die Umsiedlung an die Peripherie in sogenannte Sites-and-services-Projekte der Städte bis hin zu In-situ-Sanierungen mit der Vergabe von Nutzungs- oder Besitzrechten unter Beteiligung der Bewohnerinnen und Bewohner bzw. von ihnen initiiert (Boonyabanha 2009; Mitlin 2008).

### 6.4 Umwelt und Nachhaltigkeit

Nach einer Modellberechnung, die auf dem Konzept von Wackernagel und Rees (1996) basiert, überschreitet der ökologische Fußabdruck der Erde heute bereits 21 % der Biokapazität unseres Planeten, d. h. seiner Fähigkeit, Ressourcen zu reproduzieren und Abfälle aufzunehmen (UN-Habitat 2008: 162). Diese Entwicklung korrespondiert mit den beschleunigten Urbanisierungsprozessen: Auf nur 2 % der Landmasse der Erde konsumierten Städte im Jahr 2005 ca. 75 % aller natürlichen Ressourcen (UNEP 2013: 14) und emittierten mehr als 60 % der klimawirksamen Treibhausgase (*> Klima, Klimawandel*) (UN-Habitat 2016, WBGU 2016).

Die Risiken des Klimawandels und der Ressourcenknappheit überlagern die ohnehin schon prekären Lebensbedingungen der unteren Einkommensschichten in den Städten, die u. a. im fehlenden Zugang zu Trinkwasser, Abwasser- und Abfallmanagement und in der fehlenden

Gesundheitsversorgung bestehen. Schätzungen von UN-Habitat gehen davon aus, dass durch den Klimawandel das Leben von zehn Millionen Menschen bedroht ist (UN-Habitat 2016). Besonders in Entwicklungsländern wird der Klimawandel Migrationsbewegungen und Armut verstärken (WBGU 2007: 2).

Vor allem dem Energiekonsum der Länder mit hohen Einkommen (UN-Habitat 2008: 162) und dem Lebensstil der urbanen Eliten wird eine entscheidende Rolle zugeschrieben (Satterthwaite 2008).

Auch wenn die genannten Zahlen nicht unumstritten sind (vgl. z. B. Dodman 2009), verweist ihre Größenordnung auf die Bedeutung globaler und nationaler Strategien zur Steuerung der Urbanisierungsprozesse. Städte werden deshalb als einer der Schlüsselfaktoren für nachhaltige Entwicklung (> *Nachhaltigkeit*) und Zukunftssicherung angesehen (vgl. z. B. UN-Habitat 2008; Bulkeley/Betsill 2006).

Es herrscht Einigkeit darüber, dass die Komplexität und Transnationalität der Urbanisierungsprozesse trotz ihrer schwierigen Beeinflussbarkeit durch nationale Politiken entscheidende Faktoren bei der Entwicklung nachhaltiger Formen der Siedlungsentwicklung darstellen. Aus diesem Grund müssen die Ansätze für eine verbesserte Lenkung dieser Prozesse multiskalar und transnational angelegt sein und – über räumliche Planung hinaus – soziale, wirtschaftliche und ökonomische Aspekte umfassen.

## Literatur

---

- AlSayyad, N. (2004): Urban informality as a “new” way of life. In: Roy, A.; AlSayyad, N. (eds.): Urban informality: Transnational perspectives from the Middle East, Latin America, and South Asia. Lanham, 7-32.
- Ascher, F. (1995). Métapolis ou l’avenir des villes. Paris.
- Boonyabancha, S. (2009): Land for housing the poor – by the poor: Experiences from the Baan Mankong nationwide slum upgrading programme in Thailand. In: Environment & Urbanization 21 (2), 309-329.
- Bulkeley, H.; Betsill, M. (2006): Cities and climate change. Urban sustainability and global environmental governance. London / New York.
- Dodman, D. (2009): Blaming cities for climate change? An analysis of urban greenhouse gas emissions inventories. In: Environment and Urbanization, 21, 185-201.
- Gilbert (2007): The return of the slum: Does language matter? In: International Journal of Urban and Regional Research 31 (4), 697-713.
- Herrle, P.; Fokdal, J. (2011): Beyond the urban informality discourse: Negotiating power, legitimacy and resources. In: Geographische Zeitschrift 99 (1), 3-15.
- Herrle, P.; Fokdal, J.; Ipsen, D. (2014): Beyond urbanism, urban(izing) villages and the mega-urban landscape in the Pearl River Delta in China. Münster.

## Urbanisierung

- Huchzermeyer, M. (2011): Cities with 'Slums': From informal settlement eradication to a right to the city in Africa. Claremont.
- King, A. D. (1976): Colonial urban development: Culture, social power and environment. London.
- Kraas, F.; Mertins, G. (2008): Megastädte in Entwicklungsländern. Vulnerabilität, Informalität, Regier- und Steuerbarkeit. In: Geographische Rundschau 60 (11), 4-10.
- Lapidus, I. M. (ed.). (1969): Middle Eastern Cities. Berkeley.
- McFarlane, C.; Waibel, M. (eds.) (2012): Urban informalities: Reflections on the formal and informal. Farnham.
- McGee, T. G. (1991): The emergence of 'Desakota' regions in Asia: Expanding a hypothesis. In: Ginsburg, N.; Koppel, B.; McGee, T. G. (eds.): The extended metropolis: Settlement transition in Asia. Honolulu, 3-25.
- Mitlin, D. (2008): With and beyond the state – co-production as a route to political influence, power and transformation for grassroots organizations. In: Environment & Urbanization 20 (2), 339-360.
- Oswalt, P.; Rieniets, T. (2006): Atlas der schrumpfenden Städte. Ostfildern.
- Risbud, N. (2005): Slum upgradation in India – steps towards inclusion. In: Herrle, P.; Walther, U.-J. (eds.): Socially inclusive cities: Emerging concepts and practice. Münster, 155-184.
- Sassen, S. (2001): The global city. Princeton.
- Satterthwaite, D. (2008): Cities' contribution to global warming: notes on the allocation of greenhouse gas emissions. In: Environment & Urbanization 20 (2), 539-549.
- UN-Habitat – United Nations Human Settlement Programme (ed.) (2001): Table 4: Slum population projection 1990–2020 (based on slum annual growth rate (1990–2001)). <http://ww2.unhabitat.org/programmes/guo/documents/Table4.pdf> (20.09.2014).
- UN-Habitat – United Nations Human Settlement Programme (ed.) (2007): State of the world's cities 2006/2007. London.
- UN-Habitat – United Nations Human Settlement Programme (ed.) (2008): State of the world's cities 2008/2009: Harmonious cities. London.
- UN-Habitat – United Nations Human Settlement Programme (ed.) (2009): Planning sustainable cities. Global report on human settlements 2009. London.
- UN-Habitat – United Nations Human Settlement Programme (ed.) (2010): State of the world's cities 2010/2011. Bridging the urban divide. London.
- UN-Habitat – United Nations Human Settlement Programme (ed.) (2016): Climate change. <http://unhabitat.org/urban-themes/climate-change/> (15.04.2016).
- UN DESA – United Nations Department of Economic and Social Affairs (ed.) (2004): World urbanization prospects: The 2003 revision. New York.
- UN DESA – United Nations Department of Economic and Social Affairs (ed.) (2012): World urbanization prospects: The 2011 revision. New York.



- UN DESA – United Nations Department of Economic and Social Affairs (ed.) (2014): World urbanization prospects: The 2014 revision. New York.
- UNEP – United Nations Environment Programme (ed.) (2013): City-level decoupling: Urban resource flows and the governance of infrastructure transitions. Birkeland.
- Wackernagel, M.; Rees, W. (1996): Our ecological footprint: Reducing human impact on the earth. Gabriola Island.
- WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (Hrsg.) (2007): Welt im Wandel: Sicherheitsrisiko Klimawandel. Berlin.
- WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (Hrsg.) (2016): Humanity on the move: Unlocking the transformative power of cities. Flagship Report 2016. <http://www.wbgu.de/en/flagship-reports/fr-2016-urbanization> (28.08.2017).
- Weber, M. (1921): Die nichtlegitime Herrschaft (Typologie der Städte). In: Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik 47 (3), 621-772. Nachdruck in: Weber, M. (1972): Wirtschaft und Gesellschaft. Tübingen, 727-814.
- Wheatley, P. (1971): The pivot of the four quarters: A preliminary enquiry into the origins and character of the ancient cities. Chicago.

## Weiterführende Literatur

---

- AlSayyad, N.; Roy, A. (eds.) (2004): Urban informality: Transnational perspectives from the Middle East, Latin America, and South Asia. Lanham.
- Brenner, N. (ed.) (2013): Implosion/Explosion: Towards a study of Planetary Urbanism. Berlin.
- Castells, M. (1989): The informational city: Information technology, economic restructuring and the urban-regional process. Oxford.
- Mitlin, D.; Satterthwaite, D. (2014): Urban poverty in the global south: Scale and nature. London / New York.
- Simone, A.; Abouhany, A. (eds.) (2005): Urban Africa: Changing contours of survival in the city. Dakar / London / Pretoria.
- UN-Habitat – United Nations Human Settlement Programme (ed.) (2013): State of the world's cities 2012/2013. New York.

Bearbeitungsstand: 09/2017